

# 현실적 한계 속에서 가용한 수단 잘 활용하는 지혜 필요한 때



현대원 서강대학교 신문방송학과 교수

d i g i t a l c o n t e n t s

월간 <디지털콘텐츠>는 이번 호부터 서강대학교 현대원 교수의 '디지털콘텐츠 집중조명'이라는 칼럼을 연재한다.

본 칼럼에서는 그간 디지털콘텐츠 분야에서 다각적인 활동을 펼쳐온 현대원 교수가 디지털콘텐츠 산업 발전을 위한 다양한 제언들을 풀어낼 것이며, 향후 방송과 통신의 융합이라는 커다란 패러다임의 전환도 주요 주제로 다룰 예정이다. 이번 호에서는 그 첫 번째 기획으로 디지털콘텐츠 산업에서 정통부와 문광부의 역할에 대한 다양한 접근을 시도한다. <편집자주>

column

지난 10여 년간 우리나라의 디지털콘텐츠 산업정책은 주로 정보통신부와 문화관광부를 중심으로 산업자원부와 과학기술부 등이 협력하는 체제를 띠어왔다.

특히 양대 주무부서 중 하나인 정보통신부는 디지털 정보기술과 융합된 새로운 산업으로서의 디지털콘텐츠를, 그리고 문화관광부는 광범위한 문화콘텐츠의 일부로서 디지털콘텐츠 산업정책에 주력해왔다. 하지만 콘텐츠의 생산과 유통에 있어서 디지털 기술에 대한 의존이 심화됨에 따라 두 부서간의 경계는 이미 모호해진지 오래다.

문제는 기술의 발전이 기존 법제도의 틀을 뛰어넘어 앞서 달려가고 있는 반면 이를 관찰하고 지원해야 할 행정체제는 여전히 아날로그에 머물러있다는 점이다. 디지털콘텐츠 산업에 대한 정통부와 문광부의 역할에 대한 논의는 사실 관련 업계와 학계에서는 지난 수년간 뜨거운 논쟁의 핵심이었다.

그럼에도 불구하고 뚜렷한 해결책 없이 지금까지 흘러오게 된 한계상황에 적지 않은 이들이 실망하고 애태우는 이유는 논쟁의 핵심이 바로 '구조'의 문제이기 때문이다. 즉 하나의 산업을 담고 있는 구조가 이분화됨으로써 생기는 여러 가지 문제점에 대한 해결은 그 이중구조에 대한 국가적 조정작업을 거치지 않고서는 좀처럼 풀기 힘든 과제이기 때문이다.

## DC산업 육성의 중요성

본 칼럼에서는 디지털콘텐츠 산업 발전을 위한 다양한 제언들을 풀어낼 것이며, 그 첫 번째 주요 기획으로 정통부와 문광부의 역할에 대한 다양한 접근을 시도하려 한다. 현상에 대한 객관적 사실 정리에서 출발해 다양한 대안 모색과 해외 사례 분석을 함께 다룰 것이다.

또한 디지털콘텐츠 산업을 출발점으로 해 궁극적으로는 방송과 통신의 융합이라는 커다란 패러다임의 전환도 주요 주제도 다룰 예정이다. 따라서 이번 호에서는 그 출발점으로, 왜 디지털콘텐츠 산업에 국가가 주목할 수밖에 없는지 그리고 정통부와 문광부가 이 산업을 육성하기 위해 어떤 노력들을 기울여왔는지를 정리해보고자 한다. 그리고 현실적 대안으로 거론되고 있는 몇 가지 시도들을 간단히 소개하고자 한다.

이를 토대로 방송과 통신의 융합을 주제로 한 정통부와 문광부의 역할에 대한 논의와 해외사례 분석, 그리고 본격적인 대안 모색은 다음 호에서 계속 다루어질 것이다.

문제의 본질을 명확히 하기 위해서는 우선 왜 정부의 여러 부서들이 서로 경쟁적으로 디지털콘텐츠 산업을 육성하려고 하는가를 살펴볼 필요가 있다.

첫째는 디지털콘텐츠 산업이 전통적인 제조업에 비교해 볼 때 높은 수익성과 성장률을 이룰 수 있는 고부가가치 창출 산업이기 때문이다.

일례로 최근 2~3년간 제작된 헐리우드 3D 애니메이션의 경우, 평균적인 ROI가 500%에 달하고 있으며, 전세계 디지털콘텐츠 산업의 연평균 성장률은 향후 2007년까지 최소 약 20% 이상을 유지할 것으로 전망된다.

우리나라의 경우도 2007년까지 디지털콘텐츠 산업의 연평균성장률을 약 30~40%대로 전망하고 있다. 뿐만 아니라, 타 제조업에 비해 디지털콘텐츠 산업은 상대적으로 매우 낮은 한계 비용이 소요되며, 이로 인해 그 부가가치는 매우 높게 나타나는 특징을 지닌다.

둘째로 디지털콘텐츠 산업은 대표적인 가치사슬 구현 산업이다. 디지털콘텐츠 산업을 활성화시키기 위해서는 관련 하드웨어 산업, 네트워크 산업, 유통 산업이 함께 발전하게 되는 대표적인 OSMU(One Source Multi Use) 산업인 것이다.

이를 다른 각도에서 보면 현재 선마이크로시스템즈와 같은 기업들이 주력하고 있는 새로운 전략인 COPE(Create Once Publish Every-where), 즉 한번 생산된 콘텐츠를 다양한 플랫폼을 통해 유통시킴으로써 투자자본의 조기 회수와 수익을 극대화하는 전략에 가장 적합한 산업이 바로 디지털콘텐츠 산업인 것이다. 따라서 디지털콘텐츠의 발전 그 자체로 인한 경제 성장과 함께 국가 경제의 다양한 분야에 미치는 파급효과는 주목할 만하다 하겠다.

셋째로 문화적 특수성이 반드시 고려돼야 하는 산업이라는 점이다. 글로벌화에 따라 문화적 해외진출이 가속화되고 있으며, 이미 우리의 콘텐츠는 유사한 문화적 정서를 공유하고 있는 아시아 지역으로 시장을 확장시켜나가고 있다.

한류 열풍과 월드컵 등으로 인한 한국에 대한 높은 관심과 열기를 디지털콘텐츠 해외진출의 호기로 이용할 필요가 있으며, 이를 위해서는 문화적 할인율이 비교적 낮은 장르 또는 프로그램을 통한 국제시장에서의 수익성 극대화 전략을 적극 구사해야 한다. 이를 반대로 해석해 보면, 디지털콘텐츠 산업은 문화 제국주의로부터 국민을 보호할 수 있는 산업임을 뜻하기도 한다. 즉 미국, 일본 등의 문화적 침투에 대한 국가적 차원의 전략적 대비가 필요하다는 말이다.

이미 게임 콘솔 등에 있어서의 하드웨어 주도권을 상실한 상황에서 국내의 잘 발달된 네트워크는 오히려 외국 디지털콘텐츠의 활발한 유통망으로 전략할 우려가 매우 높다.

따라서 국민의 삶의 질 향상과 사회, 문화, 역사적 가치 보호

하나의 산업을 담고 있는 구조가 이분화됨으로써 생기는 여러 가지 문제점에 대한 해결은 그 이중구조에 대한 국가적 조정작업을 거치지 않고서는 좀처럼 풀기 힘든 과제다.

측면에서도 디지털콘텐츠 산업에 대한 전략적인 국가지원이 필요하다는 논리는 충분히 설득력이 있어 보인다.

#### 평행선을 달려온 각 부처별 육성계획

이러한 콘텐츠 산업의 활성화를 위한 지난 10여년간의 정부의 노력은 「온라인디지털콘텐츠산업발전기본계획 (2003-2005)」에 다음과 같이 크게 세 단계의 시기로 나누어 잘 정리돼 있다. 제1기는 공공 DB 활성화 및 기반구축기로 1990년대 초반부터 1997년 이전까지를 말한다. 정보통신부는 1992년 「정보이용활성화 종합대책」을 발표한 이듬해인 1993년 한국데이터베이스진흥센터를 설립하고 공공DB를 개발·공급해 DB 산업의 기반을 조성하려 했다. 실제로 1994년부터 1997년까지 공공DB 개발사업에 680억원을 투입해 165개 DB를 개발하게 된다.

제2기는 1997년부터 1999년까지로 멀티미디어 콘텐츠 산업의 기반 조성기로 분류되는 시기를 말한다.

정보통신부로서는 멀티미디어 콘텐츠를 산업분야로 본격적으로 인식하기 시작한 시기이며, 소프트웨어 산업육성의 연장선상에서 멀티미디어 산업을 육성하게 된다.

「정보통신산업발전종합대책(1996. 12)」에서 소프트웨어 산업 중 전략부문으로 멀티미디어 콘텐츠와 컴퓨터게임산업을 선정했으며, 교육용 콘텐츠 중심의 내수시장 육성, 첨단애니메이션 및 게임 중심의 수출육성, 제작도구 및 편집도구 등의 기술확보 등을 주요 내용으로 삼았다.

특히 1997년 한국멀티미디어콘텐츠진흥센터(1998년 한국소프트웨어진흥원으로 통합)가 설립돼, 산업육성의 중심수행기관으로서의 역할을 담당하게 된다. 이를 통해 디지털뱅크 구축, 멀티미디어콘텐츠 산업화 대전 개최, 디지털 영상 공동개발 지원, 기술지원센터 구축지원 등 3년간 650여억원을 투입

했지만, 대부분의 예산(70%)이 공공DB 구축사업의 연속성격이 강한 「영상자료 디지털화」사업에 투입돼 본격적인 디지털콘텐츠 산업육성 정책이 실행됐다고 볼 수는 없었다.

이 시기 문화관광부의 콘텐츠 관련 산업육성은 1999년 3월 「문화산업진흥 5개년 계획」의 수립과 함께 본격적으로 시작됐다. 이후 이 계획은 1년간의 의견 수렴과 보완 과정을 거쳐 2000년 2월에 「문화산업비전 21」로 공표된다. 그리고 각종 법령 및 제도의 제·개정이 중점적으로 추진되는데, 「문화산업진흥기본법」, 「방송법」, 「영화진흥법」, 「음반·비디오물 및 게임물에 관한 법률」 등에 대한 제·개정 작업이 이루어진다.

문화산업진흥을 위한 재원도 대폭 확충됐는데, 1998년 168억의 예산이 2000년에는 1,787억으로 증액되고, 540억 규모의 문화산업진흥기금이 신설됐으며, 270억원의 영화진흥을 위한 기금도 조성됐다.

이 밖에 콘텐츠 산업 지원을 위한 여러 기관들이 설립되는데, 1998년에 영상벤처센터, 그리고 1999년에 게임종합지원센터와 애니메이션 아카데미 등이 설립된다.

이 시기의 또 다른 특징은 산업자원부가 정보화를 산업 및 사회 전반의 경쟁력을 결정하는 핵심요소로 인식, 국가정보화사업의 일환으로 산업정보화정책사업을 추진했다는 점이다.

산업부문의 경쟁력 확보를 위한 1997년의 산업정보화 사업, 1999년도의 산업정보화 촉진시행계획 수립이 바로 이것이다. 또한 디지털가전산업 종합육성방안의 하나로 디지털콘텐츠산업의 종합적 육성방안을 마련하게 되는데, 일례로 고부가가치의 게임콘텐츠산업을 전자게임기산업과 함께 집중 육성하기 위해 「전자게임산업 종합육성방안」을 수립·추진하게 된다.

#### 정통부 6,124억원 vs. 문광부 8,546억원

제3기는 2000년부터 현재에 이르는 시기로 산업의 종합육성기에 해당된다.

이 시기에 정보통신부는 사이버코리아(Cyber Korea) 21 계획과 더불어 신산업으로서의 디지털콘텐츠 산업 육성에 대해 보다 적극적으로 나서게 된다. 2001년 4월에는 「디지털콘텐츠산업발전 종합계획」을 통해 2005년까지 6,124억원(정부 3,829억원, 민간 2,295억원)을 투입하는 본격적인 육성계획을 수립하게 된다. 이 밖에 세부분야별로 「e-Book산업 활성화 종합대책(2000.9)」, 「무선 E-Commerce 활성화 방안(2001.2)」, 「인터넷 방송사업 육성대책(2001. 4)」 등이 수립된다. 이 후 앞서 언급한 「온라인디지털콘텐츠산업발전법」이 2002년 1월 공포됨으로써 범 국가적인 디지털콘텐츠 산업육성을 위한 새로

운 전기가 마련한다. 즉 2000년부터 추진한 디지털콘텐츠 관련 법·제도 정비사업의 결실로 온라인 디지털콘텐츠의 유통 기반 구축과 산업육성의 법적 근거가 마련한 셈이다.

반면 문화관광부는 2001년 6월에 발표된 「콘텐츠 코리아 비전 21」을 기점으로 디지털화 시대에 본격 대비하는 모습을 보여왔다. 특히 CT(Culture Technology)를 정부의 차세대 6대 기술개발분야의 하나로 추진하고 2003년에 문화콘텐츠 핵심 생산국 진입기반 마련을 목표로 설정했으며, '문화산업진흥기본법', '영화진흥법', '음반, 비디오물 및 게임물에 관한 법률' 등을 정비해 디지털화 관련 내용을 대폭 반영하려 했다.

이를 위해 문화산업진흥기본법에 의거해 「한국문화콘텐츠진흥원」을 법정법인화하고, 콘텐츠 분야별 투자조합을 결성하는 등 2003년까지 국고 및 기금 3,810억원, 민간 및 기타 합계 8,546억원의 투자계획을 수립했다.

이처럼 정통부와 문광부는 마치 공동의 목표를 향해 앞만 보고 평행선을 달리는 경주마처럼 자신들의 논리와 기득권만을 강조하며 타협의 장에 나오기를 꺼려왔던 것이 사실이다.

그 과정에서 부처간의 사업영역을 둘러싼 갈등과 반목, 유사한 기능을 수행하는 하부기관에 의한 사업의 중복과 실패의 반복, 관련 업계의 줄서기와 눈치보기 등 이중적 구조로 인한 수많은 문제들이 지속적으로 노정돼 왔음도 부인할 수 없다.

### 온라인DC산업발전법 통한 부처간 협의 고무적

그럼에도 불구하고 현 상황이 그리 비관적이지 않음은 양 부서간의 협력에 대한 기운이 싹터오고 있음을 여기저기서 감지할 수 있기 때문이다. 물론 그 출발은 단연 2002년 1월에 제정 공포된 「온라인디지털콘텐츠산업발전법」이다.

동법 제3조의 규정에 따라 산업육성을 위한 '범부처적' 차원의 정책방향이 모색되어졌고, 산업계와 학계, 그리고 연구기관 등 다양한 전문가들의 참여와 토론회 등을 통한 의견 수렴, 그리고 관계부처간의 협의를 통해 2003년 2월 6일 「온라인디지

털콘텐츠산업발전 기본계획(2003-2005)」이 마련된 것이다. 그리고 이 기본계획을 발전시키고 사업으로 풀어내는 수많은 과정에서 관련 부처간 협의가 지속되고 있음은 무척 고무적이라 할 수 있다. 특히 많은 이해관계가 중첩되는 정통부와 문광부 사이의 협의와 절충 모색은 상당히 전향적이며, 매우 바람직한 모델을 제시하고 있다는 좋은 평가도 나오고 있다.

물론 이러한 타협과 양보, 그리고 절충의 과정이 그리 순탄하지만은 않을 수도 있다. 여전히 남아있는 부처간의 고유영역에 대한 이기주의적 사고가 가장 큰 걸림돌이 될 것이다.


그리고 앞서 언급한 이중적 구조의 한계는 이러한 협력을 짓누르는 지속적인 압력으로 작용할 것이 분명해 보인다.

이 경우 우리는 현실적인 몇 가지 원칙을 수립함으로써 구조의 문제에 현명하게 대처할 수 있다고 생각한다.

첫째, 파이를 키울 수 있는 쪽으로 방향을 정한다. 즉 산업성장의 논리가 우선해야 한다. 둘째, 사업영역에 대한 주관부서의 결정은 차별적 경쟁력을 우선으로 한다. 셋째, 효율적 관리체제 구축, 즉 관련업무의 일괄 처리를 위해 한 부서 또는 한 기관으로의 집중의 원칙을 들 수 있다. 넷째, 시대의 패러다임에 뒤떨어졌다고 판단될 때, 과감히 내던질 수 있는 기득권 배제의 원칙이 반드시 강조돼야 한다.

그렇다면 이러한 원칙에 대한 평가와 적용은 어떻게 이루어지는 것이 바람직한 것인가? 이 부분에 대해서는 이미 법적인 테두리 내에 그 해답이 있다고 본다.

즉 현재 「온라인디지털콘텐츠산업발전법」 상에 규정된 관련 부처 국장들과 학계, 업계의 전문가로 구성돼 있는 '온라인디지털콘텐츠산업발전실무위원회'에서 보다 구체적이고 효율적으로 진행될 수 있다고 믿는다.

문제는 제도가 없는 것이 아니라 그 제도를 적절히 운용하지 못하는 데서 기인하는 경우가 많다. 요원한 제도의 개선과 구조의 변화를 바라기보다는 지금의 현실적 한계 속에서 가용한 수단을 잘 활용하는 지혜가 어느 때보다 절실히 필요한 때는 아닌지 자문해 볼 일이다. 

**문제는 제도가 없는 것이 아니라 그 제도를 적절히 운용하지 못하는데서 기인하는 경우가 많다. 요원한 제도의 개선과 구조의 변화를 바라기보다는 지금의 현실적 한계 속에서 가용한 수단을 잘 활용하는 지혜가 어느 때보다 절실히 필요한 때는 아닌지 자문해 볼 일이다.**